

## De strijd om de belastingen

### De fiscale verhoudingen tussen Moskou en de regio's

Joop de Kort

Joe McCahery

## Inleiding

In haar tienjarig bestaan heeft de Russische Federatie grote economische problemen doorstaan. Zo zag de regering zich in 1995 genoodzaakt om een geldhervorming door te voeren, terwijl zij in 1998 al haar schuldverplichtingen bevroor en de verdediging van de vaste waarde van de roebel opgaf. Beide crises wijzen op de precaire toestand van de Russische overheidsfinanciën. Tussen 1992 en 1995 had Rusland haar uitgaven vooral gefinancierd door de uitgifte van steeds meer roebels, waardoor de inflatie hoog bleef en de roebel steeds meer aan waarde verloor. Deze inflatoire financiering werd in 1995 wettelijk verboden, waarna de overheid geld moest gaan lenen om aan haar verplichtingen te voldoen. De financieringsbehoefte was echter zo groot, dat de schuld steeds verder opliep, totdat deze in 1998 niet langer voldaan kon worden. Om een deel van de schuld in het buitenland te kunnen lenen had de overheid lange tijd haar uiterste best gedaan om de wisselkoers van de roebel constant te houden. De daarvoor benodigde reserves raakten echter uitgeput en de verdediging van de koers moest worden opgegeven. Alhoewel de beperkte belastinginkomsten geen oorzaak vormden voor de crises, vormden ze wel de aanleiding, de overheid inde onvoldoende belasting om aan haar verplichtingen te voldoen en was daardoor genoodzaakt geld bij te drukken dan wel geld te lenen. Na de financiële crisis van 1998 lijkt het Rusland wat beter te gaan. De economie groeit en het lijkt er op dat president Poetin er in slaagt de belastingen onder controle te brengen. De belastinginkomsten zijn aanzienlijk gestegen en de begroting vertoont geen tekorten meer.

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, was de agenda voor hervormingen in Rusland lang en moeilijk. Bovendien wilden de subjecten van de federatie, Rusland kent er 89, hun bij het uiteenvallen van de Sovjet-Unie verworven onafhankelijke positie niet opnieuw prijsgeven aan een centrale regering. In tegenstelling tot president Jeltsin lijkt zijn opvolger, Poetin er wel in te slagen het centrale gezag over deze subjecten opnieuw te versterken. De strijd tussen 'Moskou' en de regio's is deels via de belastingen en de uitgaven uitgevochten en heeft grote gevolgen gehad voor de overheidsfinanciën. In deze bijdrage willen we ingaan op de problemen die Rusland heeft gehad om een evenwicht te vinden tussen de inkomsten en de uitgaven van de begroting. We zullen de hervormingsagenda voor met name de belastingen schetsen en daarbij ingaan op de bijzondere kenmerken van een

belastingstelsel in een federatieve republiek, zoals Rusland dat is. Vervolgens beschrijven we de ontwikkelingen in het belastingstelsel en geven we aan waarom het voor de regering in Moskou zo moeilijk is om haar begroting op orde te krijgen. We gaan ook in op de hervormingen die voorgesteld en doorgevoerd zijn om de belastinginkomsten te vergroten en op de resultaten die daarmee geboekt zijn. De beschrijvingen zullen geplaatst worden tegen de achtergrond van de economische ontwikkelingen in Rusland.

## Een nieuw stelsel

Ten tijde van de Sovjet-Unie was het begrotingsstelsel, zoals alle onderdelen van de economie, in hoge mate gecentraliseerd. De staatsbegroting was concentrisch opgebouwd, waarbij de begroting van de Unie de begroting van de 15 unierepublieken omvatte, die op hun beurt weer uitgesplitst konden worden over de begrotingen van de lagere overheden. Het staats planbureau (Gosplan), dat de jaarplannen voorbereidde, stelde de hoogte van de budgetten vast [1]. Activiteiten die van nationaal belang geacht werden, zoals defensie en transport, werden opgenomen in de federale begroting. Daarin werd ook ruimte gereserveerd voor prijssubsidies, kinderbijslagachtige regelingen en ondersteuning voor kwetsbare groepen zoals gehandicapten en daklozen. De republieken waren verantwoordelijk voor de lichte industrie en de provincies (oblasts) weer voor huisvesting, handel en openbare diensten [2]. De inkomsten voor de begroting werden deels rechtstreeks, via het plan, bij de bedrijven weggehaald, deels via indirecte belastingen geïnd. Deze indirecte belastingen waren geen vast percentage, zoals dat bij de BTW het geval is, maar werden per afzonderlijk product berekend als het verschil tussen de consumentenprijs voor een product en de producenten prijs voor dat product. Een eventueel tekort op de begroting werd gefinancierd via de besparingen bij de staatsspaarbank (Sberbank). In de vaststelling van de inkomsten en uitgaven op de begroting speelden het ministerie van financiën en de Staatsbank, Gosbank, nauwelijks een rol. Zij vervulden een boekhoudfunctie voor de financiële onderdelen van de plannen die Gosplan opstelden voor de economie als geheel en voor individuele bedrijven.

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie moesten onder andere de overheidsfinanciën opnieuw opgebouwd worden. De Russische president Boris Jeltsin, die het einde van de Sovjet-Unie bespoedigd had door de subjecten van de Russische Federatie op te roepen zo veel mogelijk afstand te nemen van het Unie-regime en hen meer rechten beloofde, voegde de daad bij het woord en stond toe dat de lagere overheden hun eigen belastingen instelden en zelf bepaalden waar zij hun inkomsten aan besteedden. Deze toegeving, als onderdeel van de versterkte positie van de regio's ten opzicht van de federale regering in Moskou, lag aan de basis van de problemen die de regering in de jaren daarna zou hebben om de federale en de geconsolideerde (inclusief de begrotingen van de lagere niveaus en de buiten begrotingsfondsen) in evenwicht te brengen. Het gaf aanleiding tot een onduidelijk stelsel van

belastingen, tot politieke steekspellen tussen regionale overheden en het centrum, en tot problemen om de begroting in te zetten om macro-economische doelstellingen te realiseren.

Het belastingstelsel ontwikkelde zich in de eerste jaren van de transitie tot een ingewikkelde en ondoorzichtige lappendeken. De opbrengst van veel belastingen werden gedeeld door de federatie en de regio's, waarbij de verdeelsleutel nogal eens veranderde. Soms werden federale belastingen op dezelfde grondslag geheven als regionale belastingen. Ook waren de belastinggrondslagen niet altijd even duidelijk en werden ze nogal eens aangepast. Ook werden er tamelijk willekeurig vrijstellingen verleend, bijvoorbeeld aan de Russisch orthodoxe kerk of oorlogsveteranen van de oorlog in Afghanistan. Tenslotte werden er afspraken gemaakt tussen individuele regio's en de federatie, waardoor de belastingregimes tussen de verschillende regio's nogal kon verschillen. Ook aan de uitgavenkant waren de zaken vaak onduidelijk. Regio's die veel en luidruchtig om geld vroegen hadden daarbij nogal eens succes, vooral in de perioden dat de politieke positie van Jeltsin zwak was. [3] Jeltsin was dan geneigd om steunmaatregelen toe te zeggen. Dit leidde er toe dat de politiek sterkste regio's aanvullenden middelen uit het federale budget tegemoet konden zien en dat waren niet per se de economisch zwakste regio's. De steun kon op deze manier ook naar de sterkere regio's gaan. Ondanks dat alle belastingen geïnd werden door de federaal opgezette belastingdienst, hadden de gouverneurs, burgemeesters en andere lagere autoriteiten een grote invloed op de wijze waarop de belastingdienst haar werk kon doen. De inspectie heeft een fijn vertakt netwerk in de regio's om haar taken te kunnen uitoefenen, maar is voor de praktische organisatie van haar werk afhankelijk van de medewerking van de regionale autoriteiten. Deze 'dwingen' de belastingdienst om in eerste instantie de regionale belastingen te innen en vervolgens die belastingen waar de regio's de meeste opbrengst van krijgen. Hierdoor kunnen regio's de belastingopbrengsten in hun eigen voordeel ombuigen. [4] In 1992 is nog 56 procent van de belastinginkomsten voor de federatie en 44 procent voor de regio's. In 1998 is de verhouding bijna omgekeerd. De federatie ontvangt nog maar 47,5 procent van de belastingen, terwijl de regio's 52,5 procent ontvangen. [5] Een bijkomend probleem is dat de regio's veel eerder dan de federale autoriteiten accepteerden dat de belasting betaald werd via ingewikkelde schema's waarbij het bedrijven toegestaan werd hun belastingen te voldoen door leveranties in natura, zowel aan de overheid als aan andere bedrijven en instellingen die in aanmerking kwamen voor overheidsuitgaven. Een linnenfabriek met een belastingschuld kon deze bijvoorbeeld voldoen door het leveren van textiel aan een ziekenhuis dat nog subsidie tegoed had van een regionale overheid. [6] De verdelingsformules van de belastingopbrengsten tussen het federale niveau en de lagere bestuursniveaus gingen echter uit van de opbrengst in geld. Door de betalingen in natura, bleef er minder geldelijke opbrengst over om tussen de regio's en het federale niveau te verdelen. In enkele gevallen, zoals Tatarstan en Sacha op zeker moment, weigerden de regio's overigens botweg om de belasting over te maken aan de federatie.

De lage belastinginkomsten gaven aanleiding tot een vicieuze cirkel; de federale overheid ontving te weinig belastingen en verminderde de inkomensoverdrachten naar de lagere bestuursorganen en

schoof een aantal van haar eigen uitgavenverplichtingen door naar beneden, zonder daarvoor de middelen mee te leveren. Op hun beurt probeerden de lokale autoriteiten de belastingdienst te beïnvloeden om nog meer aandacht te besteden aan de lokale belastingen en accepteerden zij een nog groter deel van de belastingen in natura. De federale overheid zag haar geldelijke inkomsten verder teruglopen. Mede hierdoor lukte het de federale overheid maar niet om haar begroting sluitend te krijgen en was ze voortdurend genoodzaakt om verder te bezuinigen. Desalniettemin lag het begrotingstekort gedurende de gehele jaren 90 rond de 8 procent van het, steeds verder dalende, nationaal inkomen. Uiteindelijk restte de federale overheid niet veel anders dan mee te gaan in de belastingbetaling in natura. De federale overheid is echter niet alleen maar slachtoffer van de strategie van de regionale overheden. Toen de regering Jeltsin in januari 1992 als onderdeel van de hervormingsagenda de prijzen liberaliseerde, stegen de prijzen in korte tijd met tientallen procenten. De vakbonden reageerden op de prijsstijgingen met forse looneisen, die door de regering ingewilligd werden, hetgeen leidde tot een loon-prijsspiraal. De rekening daarvoor kwam weer terecht bij de federale overheid. Die had daarvoor niet de middelen en betaalde eenvoudig de hogere lonen niet uit. Er ontstonden enorme betalingsachterstanden aan bedrijven, die vervolgens weigerden hun belastingen te betalen. Voor de plaats waar ze gevestigd waren, waren de bedrijven vaak van groot belang. Vanuit het oude stelsel waren de bedrijven verantwoordelijk voor de totstandkoming van tal van voorzieningen, van kinderopvang tot gezondheidscentra, van vakantiehuisen tot de gehele energievoorziening van een stad. Nogal wat plaatsen in Rusland zijn volledig afhankelijk van het welzijn van een enkele onderneming. Een faillissement van deze bedrijven zou hele gemeenschappen mee slepen. Gouverneurs en andere regionale autoriteiten hebben daardoor een groot belang bij het helpen deze bedrijven te laten overleven en accepteren belasting in natura.

#### De herverdeling van middelen

De Sovjet-Unie was officieel een federatieve staat, maar werd als een eenheidsstaat bestuurd. De Russische federatie, als een van de unierepublieken was op haar beurt een federatieve republiek met 89 subjecten. Ook deze subjecten hadden in de Sovjettijd niet veel zelfstandigheid, totdat Jeltsin als president van de Russische federatie een koers uitzette om de Sovjet-Unie op te blazen. Hij moedigde alle subjecten aan zoveel mogelijk onafhankelijkheid van de centrale autoriteit te nemen en beloofde hen bij de onafhankelijkheid een echte federatie. Dit leidde tot een aantal problemen. In een federatieve staat bestaat er een spanningsveld tussen solidariteit tussen de delen en de erkenning van autonomie van de individuele delen. Als er geen solidariteit aanwezig is, bestaat er geen noodzaak om een federatie te vormen, de regio kan net zo goed afzonderlijk verder gaan. Maar als er geen erkenning van de autonomie is, dan kan de federatie net zo goed vervangen worden door een eenheidsstaat. [7] Dit spanningsveld wordt goed geïllustreerd met het onafhankelijkheidsstreven van de republiek Tsetsenië. De federatie ziet hierin zo'n grote bedreiging van haar voortbestaan dat ze dit

onafhankelijkheidsstreven niet toestaat. Dit spanningsveld vindt ook zijn weerslag in het belastingstelsel. Enerzijds is er de noodzaak dat de rijkere delen van de federatie bijdragen aan de verplichtingen van de armere delen, anderzijds moeten lokale uitgaven zo veel mogelijk lokaal gefinancierd worden en moet er recht gedaan worden aan de wensen van de bevolking ten aanzien van het voorzieningen niveau in het eigen territoire. Dit kan van regio tot regio verschillen en aanleiding geven tot verschillende belastingdruk in onderscheiden regio's.

De Russische regio's verschillen enorm van elkaar. Het inkomen per hoofd van de bevolking is in Moskou meer dan vier keer zo hoog als het Russische gemiddelde, terwijl dat in Ingoesetië slechts 23 procent van dat gemiddelde is. Door de grote minerale rijkdommen zijn de regio's in het verre oosten gemiddeld de rijkste in de federatie, terwijl de Wolga, Vjatska en de Noord Kaukasisch regio's tot de armste behoren. [8] De stad Moskou is in meerdere opzichten een buitenbeentje. Ze trekt de meeste investeringen en economische activiteit en ze ontvangt, zoals later aangegeven zal worden ook een groot gedeelte van de zogenaamde directe uitgaven van de federatie. Chanti Mansiisk, het autonome gebied in West Siberië waar zich een groot deel van de Russische oliereserves bevindt of de republiek Sacha met haar rijkdom aan diamanten en andere waardevolle grondstoffen, zijn twee andere voorbeelden van zeer rijke regio's. De grondstoffenrijkdom is in Rusland ongelijk verdeeld. Bovendien heeft Rusland een industriële structuur geërfd die erg inefficiënt is. De locatie van industrieën werd in de Sovjet-Unie niet op economische grondslagen gebaseerd. Omdat transportkosten geen rol speelde in de vestiging van bedrijven zijn er industrieën gevestigd op plaatsen die daarvoor helemaal niet geschikt waren. In het immense en klimatologisch zeer ongestuvrij Siberië zijn enorme industriële steden verrezen, die afhankelijk waren van een of enkele bedrijven. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie verliezen deze steden grotendeels hun bestaansrecht en geraken in grote financiële problemen. Dit heeft gevolgen voor de verdeling van de inkomsten van de regio's en leidt tot het idee dat er een kleine groep van regio's bestaat die een netto bijdrage leveren aan het federale staatsbudget en een grote groep van regio's is die meer ontvangen uit dat staatsbudget dan dat zij daar aan bijdragen.

Aanvankelijk was er nauwelijks sprake van een herverdeling van middelen via de federale begroting. Maar in sommige regio's was de belastinggrondslag gewoon niet sterk genoeg om aan de uitgaven verplichtingen te voldoen en moest de federale overheid wel bijspringen. Dit gebeurde door de regio's een groter aandeel in de gedeelde belastingopbrengst te geven of hen een deel van de federale belasting toe te kennen. De ad hoc manier waarop deze overeenkomsten gesloten werden droeg ook bij aan de grote verscheidenheid van belastingregimes. [9] In 1994 werd een eerste poging ondernomen om de steun aan de regio's te systematiseren. Er werd een Federaal Fonds voor Financiële Ondersteuning opgericht dat via een formule een herverdeling van middelen tot stand moest brengen. Regio's met een inkomen dat lager was dan 95 % van het nationale gemiddelde kwamen in aanmerking voor steun uit dit fonds, dat gevuld werd door een deel van de BTW opbrengsten erin te storten. Deze opzet was aanvankelijk maar ten dele succesvol. In 1994 liep slechts 22 % van de

begrotingstransfers via dit fonds. Maar liefst 59 regio's kwamen in aanmerking voor overdrachten uit dit fonds. Maar bijzondere maatregelen en overdrachten via zogenaamde buitenbudgettaire fondsen, zoals het federale wegenfonds, het werkgelegenheidsfonds, het ecologisch fonds en het medische voorzieningen fonds speelden ook een belangrijke rol in het gelijktrekken van inkomens tussen de regio's. [10] Het systeem was echter nog weinig ontwikkeld en werd nog niet erg systematisch toegepast. Zoals eerder aangegeven konden regio's die veel en luidruchtig om geld vroegen in de perioden dat de politieke positie van Jeltsin zwak was daarbij nogal eens succes boeken. Dit leidde er toe dat de politiek sterkste regio's aanvullenden middelen uit het federale budget tegemoet konden zien en dat waren niet per se de economisch zwakste regio's. De steun ging op deze manier ook naar de sterkere regio's.

### Een nuancering

Het belang van de politieke factor moet volgens McAuley niet overdreven worden. Volgens hem is bijna tweederde van de variatie in geldstromen tussen de regio's en de federale overheid te verklaren zijn door sociale en demografische factoren. [11] Hij baseert zich voor deze uitspraak voornamelijk op de gegevens uit een groot onderzoek, waarin Lavrov en Makushkin proberen een totaalbeeld te schetsen van de financiële verhoudingen tussen het centrum en de regio's. [12] Ook hier zijn grote verschillen tussen regio's waarneembaar. De samenstelling van de belastinginkomsten verschilt enorm, in Igoesetië komt het grootste deel van de inkomsten uit de BTW, in Kalmukkië zorgt daar de winstbelasting voor; de verhouding belastinginkomsten per hoofd van de bevolking verschilt enorm, in de autonome regio Jamal Nenets zijn de belastinginkomsten vijf keer zo hoog als het nationaal gemiddelde, terwijl ze in de autonome regio Oest-Orda nog geen 18 procent van dat gemiddelde zijn; de realisatie van de doelstellingen voor de bijdrage aan het federaal niveau is zeer onderscheiden, de republiek Altaj draagt meer dan 60 procent boven de geplande afdracht af aan het federale budget, terwijl Tatarstan slechts 42 procent van de doelstelling haalt; en er zijn grote verschillen in de mate waarin de regio's belasting in natura accepteren, in Moskou wordt meer dan 70 procent van de belasting in contanten betaald, terwijl dat in Oeljanovsk minder dan 40 procent is. De auteurs merken overigens op dat de verschillen tussen de regio's in deze tamelijk willekeurig zijn. Het is dus niet zo dat de rijke regio's systematisch meer belasting, in roebels, innen en afdragen aan de federale autoriteiten dan de armere regio's. De verschillen tussen de regio's worden nadrukkelijk zichtbaar bij de feitelijke belastinginkomsten die de federatie binnen krijgt. Moskou neemt in haar eentje al 36 procent van de totale belastingopbrengsten voor haar rekening, terwijl de vijf grootste betalers gezamenlijk goed zijn voor 55 procent van het totale inkomen. Dit voedt natuurlijk het idee dat slechts enkele regio's netto betalende zijn in het budget. Dit beeld is echter niet correct. Voor de periode 1996-1998, waarbij alleen rekening gehouden wordt met financiële ondersteuning uit de federale uitgaven, waren er 50 regio's die voor alle drie de jaren een netto bijdrage aan het federale budget hadden en 24

netto ontvangers gedurende drie jaar. In 1998 waren er 62 donoren en 26 ontvangers. In de ontvangende regio's wordt te weinig belasting opgehaald om aan de budgettaire uitgave verplichtingen te voldoen. Het beeld verandert als de directe uitgaven uit het federale budget mee in beschouwing genomen worden. Dit zijn de uitgaven van de federale overheid waarbij deze de opdrachtgever is. Het gaat hier bijvoorbeeld om de ambtenarensalarissen of om investeringen in het overheidsapparaat. Deze uitgaven komen uiteindelijk ook in een van de regio's terecht. Vanwege de gecentraliseerde organisatie van de staat komen deze directe overheidsuitgaven voor een groot deel in Moskou terecht. Het is ook duurder om in de verafgelegen gebieden een functionerende federale overheid aanwezig te laten zijn. Met deze correctie zijn er in de periode 1996-1998 nog 26 de gehele periode netto donoren, terwijl 48 subjecten van de federatie drie keer netto ontvanger waren. In 1998 waren er 35 donoren. [13] Het eerder genoemde federale fonds van regionale financiële ondersteuning wordt gevoed door 14 procent van de belastingontvangsten. Ook de werkwijze van dit fonds werd in de veranderingen van 1999 meegenomen. Voor die tijd werden de uitkeringen uit dit fonds gebaseerd op het berekende verschil tussen de uitgaven en de inkomsten. Dat stimuleerde regio's om belastingen niet te innen. Regio's die hun best deden om de belastingopbrengst te verhogen werden namelijk gestraft met lagere uitkeringen uit het fonds. In de nieuwe procedure gaat men uit van de budgetbehoefte. Omdat er nog geen vaste standaard beschikbaar is, en het evenmin bekend is of de uitgaven wel gerechtvaardigd zijn, worden de regio's gegroepeerd rond overeenkomstige uitgaven. De onderlinge verschillen worden daardoor minder groot. Er wordt een poging gedaan om de uitgaven te objectiveren door ze te koppelen aan een procedure op basis van objectieve criteria. Deze zijn echter nog niet erg ontwikkeld. Een vergroting van de efficiëntie wordt bereikt doordat er een verrekeningssysteem toegepast wordt waarbij regio's afdrachten aan het federale budget kunnen verrekenen met de uitgaven van de federatie in de regio. Deze mogelijkheid geeft regio's een grotere beheersing over de inkomsten, hetgeen vooral voor de rijkere regio's, die de meeste belasting innen, aantrekkelijk is.

Een financiële herverdeling kan ten slotte nog plaats vinden via de fondsen die buiten de begroting om lopen, waarvan er aanvankelijk een veelheid, maar na een sanering nog vier grote van zijn, die er enigszins toe doen, het pensioenfonds, het werkgelegenheidsfonds, het sociale zekerheidsfonds en de medische verzekering. Deze fondsen worden rechtstreeks via zogenaamde bestemmingsheffingen gevoed en zijn verantwoordelijk voor ruim 20 procent van de staatsuitgaven. Deze uitgaven nivelleren enigszins de inkomensverschillen tussen de regio's. Regio's die kampen met een hoge werkloosheid en daardoor in inkomen achter blijven, ontvangen via het werkloosheidsfonds een uitkering. Het werkgelegenheidsfonds kan heel gericht ingezet worden om regionale verschillen te verkleinen. De effecten zijn volgens Lavrov en Makushin echter niet te kwantificeren.

Bij de directe uitgaven van de overheid liggen de gevolgen iets duidelijker. De meeste federale investeringen komen in Moskou terecht. De stad ontvangt ongeveer 30 procent van alle federale investeringen. Maar deze investeringen vormen slechts een beperkt deel van de totale investeringen in Moskou. Moskou investeert zelf ook in de stad en het ontvangt tal van particuliere investeringen

waarvoor de stad een aantrekkelijk vestigingsgebied is. De economische aantrekkelijkheid geldt eveneens voor de olierijke regio's Tjoemen en Chantii Mansiisk die eveneens forse investeringen kunnen verwelkomen. De drie regio's gezamenlijk ontvangen eenderde van alle investeringen in Rusland. De twintig regio's die het minste investeringen ontvangen moeten het doen met slechts 1,85 procent van de totale investeringen.

#### Hernieuwde centralisatie

De crisis in 1995 kon nog gedeeltelijk verklaard worden doordat na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie de afzonderlijke onafhankelijke republieken met roebels bleven werken. Zij bleven hun industrieën ondersteunen met kredieten, die doorgegeven werden aan de Russische centrale bank die als enige de mogelijkheid had om deze kredieten te honoreren. De bankbiljettenpers stond nu eenmaal in Rusland. Het duurde tot 1994 voordat de roebelzone ontbonden was, maar dat kon de roebelcrisis van 1995 niet meer voorkomen. Want ook Russische banken hadden ruimhartig kredieten verstrekt zonder daar een deugdelijke dekking voor te hebben. Zij gaven de rekening ook door aan de centrale bank, die onder leiding van Gerasjenko de kredietkraan wijd open liet staan. Deze praktijk werd in 1995 door de Doema een halt toegeeroepen, waarna de inflatie snel daalde van meer dan 300 procent in 1994, via 197 procent in 1995 en 48 procent in 1996 tot 15 procent in 1996. De regering trachtte ook de opbrengst van de belastingen te verhogen door de deze weer sterker onder centraal gezag te stellen. In 1997 trok Jeltsin de eerder aan de regio's gegeven toestemming om eigen belastingen in te stellen weer in. De belastingen mochten nog slechts door de federatie of door de federatie en de regio's gezamenlijk worden ingesteld. In 1998 werd een nieuwe belastingwet aangenomen, die de procedures om belasting te innen verbeterde en weer een jaar later werd een ministerie van belastingen en vergoedingen ingesteld. In de organisatie van de belastingheffing vonden veranderingen plaats. Kleine belastingkantoren werden gesloten en het aantal inspecteurs werd verminderd. Hiermee beoogde de regering om minder afhankelijk te worden van de medewerking van regionale en lokale autoriteiten. Er wordt een stelsel van bestedingscontrole opgezet om een beter toezicht te kunnen houden op de besteding van federale middelen. [12] Hiermee benadrukte de regering het belang dat ze hechtte aan een goede inning van belastingen. De noodzaak om een goed functionerend belastingstelsel te hebben werd nog eens benadrukt door de financiële crisis van augustus 1998, toen de zeepbel van schulden uiteen spatte en Rusland haar schulden niet langer kon voldoen. De weigering van de regering om haar schulden af te lossen en rente te betalen over de bestaande schuld leidde er in 1999 toe dat de federale begroting weer een overschot ging vertonen. Maar de begin 2000 aangetreden president Poetin zette het beleid van belastinghervormingen krachtig door en hij legde de doema een belastingplan voor met een aantal radicale hervormingen.



- Het stelsel van progressieve belastingen, met tarieven tussen de 12 en de 30 procent wordt vervangen door een stelsel met slechts één tarief, 13 procent. Een flink aantal aftrekposten wordt geschrapt. Het overgrote deel (99%) van deze belasting is bestemd voor de regionale niveaus.
- Een aantal bijdragen aan buitenbegrotingsfondsen zijn geïntegreerd in een enkele sociale belasting die vervolgens door het ministerie van belasting wordt verdeeld over de individuele fondsen.
- De BTW wordt omgebouwd naar een bestemmingsprincipe, de eindgebruiker betaalt, terwijl uitzonderingen grotendeels worden afgeschaft. De opbrengst komt volledig terecht bij de federale overheid.
- Andere omzetbelastingen worden beperkt tot 1 procent van de omzet.
- De winstbelasting wordt (in 2002) verlaagd, van 35 procent naar 24 procent. Veel van de uitzonderingsbepalingen, vooral op lokaal niveau, worden geschrapt. De regeringsniveaus krijgen elk een vast procentueel deel van de opbrengst.

Deze wijzingen vereenvoudigen het stelsel aanzienlijk, hetgeen de inning van belasting vergemakkelijkt en de belastingplichtige meer duidelijkheid verschaft. Tevens bakent het nieuwe stelsel de inkomstenbronnen van de federale regering en van de regionale autoriteiten scherp af. Er zijn nauwelijks nog gedeelde belastingen en ook de belastinggrondslagen worden duidelijk onderscheiden. De regionale overheden behouden wel nog een zekere mate van vrijheid om tarieven in hun gebied te variëren, waardoor er tot op zekere hoogte rekening gehouden kan worden met specifieke regionale omstandigheden. De balans in de belastingen verschuift echter nadrukkelijk naar federale belastingen. De verlaging van de belastingtarieven van zowel de inkomstenbelasting als de winstbelasting vermindert de prikkel om belasting te ontduiken. De hervormingen lijken succes te hebben, de belastingopbrengst neemt aanzienlijk toe. Enige voorzichtigheid is hier echter op zijn plaats. De belastingopbrengsten verbeteren vooral door herinvoering van de in 1996 afgeschafte exportbelasting. Het IMF schat dat maar liefst 80 procent van de toegenomen belastinginkomsten voor rekening komt van deze exportbelasting. [14] Ook speelt mee dat het laagste tarief van de inkomstenbelasting verhoogd is van 12 naar 13 procent. In het laagste tarief vielen vooral de werknemers, die weinig mogelijkheden hadden om de belasting te ontduiken of te ontwijken. De recentralisatie lijkt ook succesvol te zijn. In de afgelopen jaren is de verhouding tussen de regio's en het federale niveau voor wat de belastinginkomsten weer verschoven zijn ten gunste van het federale niveau. In 1998 ontving het federale niveau nog 36 procent van de ontvangsten tegenover 44 procent voor de regio's (20 procent ging naar de buitenbegrotingsfondsen). In 2002 zal dat naar verwachting volledig omgedraaid zijn, wanneer 46,5 procent van de inkomsten naar het federale niveau gaat en 31,5 procent bij de regio's terecht komt. [15] Ook deze verschuiving komt deels voor rekening van de opbrengst van de, federale, export belasting. De verbeterde begrotingspositie van de federale overheid brengt haar wel langzaam in een positie dat ze de begroting kan gaan inzetten voor macro-economisch stabilisatie beleid. De belastingherziening schept ook meer duidelijkheid in de verhouding tussen de federatie en de regio's.

## Afsluiting

De verhoudingen tussen de federatie en de regio's zijn in de jaren 90 gekenmerkt door een formele centralisatie maar een feitelijke decentralisatie. De slechte economische toestand in Rusland in die periode veroorzaakte grote begrotingstekorten. Die werden aanvankelijk vooral inflatoir gefinancierd, met de nadelige gevolgen van dien, met name een ontmoediging van economische activiteit en een vlucht in betaling in natura. Vanaf 1995 werden de tekorten gefinancierd met vooral kortlopende schulden, die de rentebetaling opdreef en de begroting nog moeilijker te sluiten maakte. De economische crisis deed echter een groot beroep op de overheid. De overheid heeft een stabiliserende taak en zou haar uitgaven moeten vergroten om het verminderen van de vraag op te vangen. Daar had de Russische overheid, vanwege de voortdurend tegenvallende belastingopbrengsten, echter de middelen niet voor. Ze kon al niet voldoen aan haar lopende verplichtingen. Salarissen werden niet betaald, regio's kregen geen middelen om de programma's die op regionaal niveau uitgevoerd worden te financieren. Omdat veel van de sociale gevolgen van de crisis vooral op regionaal niveau tot uiting kwam namen de regio's nogal wat eigenstandige beslissingen.

'Moskou' probeerde de begrotingszaken wel weer te centraliseren, maar had daar aanvankelijk niet zo heel veel succes mee. Na 1999 lijkt er meer succes geboekt te worden. De herziening van de organisatie van de belasting, het instellen van een ministerie, het vereenvoudigen van de structuur van de belastingdienst en de vereenvoudiging van procedures maken het stelstel overzichtelijker. Dat levert in principe het federale niveau een voordeel op ten opzichte van de regio's omdat het stelstel er transparanter door wordt. Bovendien is met het aantreden van Poetin het grote aantal uitzonderingsregelingen en willekeurige arrangementen schijnbaar verminderd.

Of de herziening van het belastingstel bijgedragen heeft tot hogere inkomsten mag betwijfeld worden. De grootste toename is toe te schrijven aan een enkele belasting, de exportbelasting, die vanwege de gestegen olieprijs enorme inkomsten heeft opgeleverd. Een verlaging van belastingtarieven hoeft de belastingmoraal nog niet te verhogen. Waarom zou je wel 13 procent betalen, maar geen 29 procent als je in beide gevallen ongestraft kunt ontduiken? Veel van het resultaat zal dus afhangen van de verbeteringen in het inningsapparaat.

De verschillen tussen de regio's blijven onverminderd groot. Het onderzoek van Lavrov en Makushkin geeft aan dat het een misverstand is te denken dat er slechts enkele, zij noemen een getal van tien, regio's zijn die netto betalen aan het centrum. Dat zijn er veel meer, zeker als rekening gehouden wordt met de directe uitgaven van de federatie. Van een herverdeling tussen regio's is echter maar in bescheiden mate sprake. Wel lijkt er een heroriëntering plaats te hebben in de economie van Rusland. De meeste investeringen komen in slechts enkele regio's, met de hoogste verwachte opbrengst per geïnvesteerde roebel, terecht, terwijl andere regio's nauwelijks nog investeringen weten aan te trekken. Dit proces kan de scheve verhoudingen die in de economische structuur van Rusland aanwezig zijn

rechttrekken. De klimatologisch onaantrekkelijke en verafgelegen regio's zullen daardoor krimpen, terwijl de levensvatbaarder regio's meer zullen groeien. Als dit proces gepaard gaat met migratie van mensen zal het inkomen per hoofd van de bevolking ook redelijk gelijk blijven. Van een ondersteunend financieel beleid in deze richting is vooralsnog geen sprake. Zo'n proces stuit waarschijnlijk op weerstand in de minder belovende regio's en zal grote conflicten tussen het centrum en de regio's uitlokken. Het verhogen van de belastingopbrengsten en het onder (federale) controle brengen van financiële stromen heeft prioriteit.

#### Voetnoten

- [1] Kopits, George and Dubravko Mihaljek, Fiscal Federalism and the New Independent States in: Vito Tanzi (ed) *Transition to Market. Studies in Fiscal Reform*, IMF 1993 p. 158
- [2] Le Houerou, Philippe and Michal Rutkowski, Federal Transfers in Russia: Their Impact on Regional Revenues and Incomes, *Comparative Economic Studies*, Vol.38, No. 2/3, 1996, pp. 21-44. P 22
- [3] Treisman, Daniel, Notes and Comments. Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994, *British Journal of Political Science*, 28, 185-222
- [4] Shleifer, Andrei and Daniel Treisman, *Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia*, MIT Press, 2000
- [5] Goskomstat, *Rossiski Statistitsjeski Jezjegodnik*, 2001 (Russisch Statistisch Jaarboek)
- [6] Gaddy, Clifford and Barry Ickes, Russia's Virtual Economy, *Brookings Institution*, 2002, 38
- [7] McAuley, Alistair, The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence, *Europe Asia Studies*, 49/3, 1997, 431-444 p. 432
- [8] Goskomstat, op. cit. 2001
- [9] Le Houerou en Rutkowski, op.cit. p. 26
- [10] Le Houerou en Rutkowski, op.cit. p. 27
- [11] McAuley, Alistair, op cit. 432
- [12] Lavrov, Alexei and Alexei Makushkin, *The Fiscal Structure of the Russian Federation. Financial Flows Between the Center and the Regions*. M.E.Sharpe, 2001
- [13] Lavrov and Makushkin, op.cit. pp. 18-37
- [14] IMF, *Russian Federation: Selected Issues*, IMF Staff Country Report No 00/150, nov. 2000
- [15] IMF, 2000 op. cit. p. 62
- [16] De cijfers verschillen enigszins van de eerder genoemde verdeling. Dit heeft te maken met de buitenbegrotingsfondsen die hier wel en eerder niet expliciet in de vergelijking opgenomen waren. Deze buitenbegrotingsfondsen ontvangen rond de 20 procent van de belastingopbrengst. IMF, 2002 op. cit. p. 68

5234 woorden